

2. Правовий акт управління є волевиявленням, яке спричиняє певні правові наслідки.

3. Правовий акт управління є підзаконним актом. Підзаконність правового акта управління означає, що він має відповідати всім вимогам законів та інших актів вищестоящих органів як за змістом, так і за порядком видання і формою закріплення.

4. Видання правових актів управління допускається виключно уповноваженим суб'єктом державної влади і лише в межах його компетенції.

5. Правовий акт управління є загальнообов'язковим. Це означає, що даний акт офіційно визнається і захищається державою та її інститутами. Його зобов'язані виконувати фізичні та юридичні особи, яким він адресований, з ним вони мають погоджувати свої акти та юридичні дії. Ігнорування правових актів, їх порушення, перешкодження реалізації актів є порушенням закону.

6. Правовий акт управління приймається в односторонньому порядку компетентним суб'єктом владних повноважень. В даному акті оформляються владні повноваження органів державної влади, а також їх посадових осіб, спрямовані на виконання завдань та функцій державного управління.

7. Правовий акт управління має спеціальну форму і порядок прийняття. Такі акти приймаються виключно в установленому законом порядку й згідно з офіційно передбаченою процедурою.

Отже, правовий акт управління можна визначити як офіційний підзаконний припис державно-владного характеру, що приймається в порядку одностороннього волевиявлення і в межах компетенції уповноваженим суб'єктом державного управління у встановленому законом порядку для здійснення завдань і функцій державного управління.

Нечитайленко О.І.

*Національний університет «Одеська юридична академія»,
асистент кафедри адміністративного і фінансового права*

АДМІНІСТРАТИВНИЙ КОНТРОЛЬ І НАГЛЯД: ОСНОВНІ ПІДХОДИ ДО РОЗУМІННЯ ТА РОЗМЕЖУВАННЯ ПОНЯТЬ

Держава як форма організації публічної влади для ефективного виконання поставлених перед нею задач повинна мати можливість впливати на реалізацію всіх прийнятих чи санкціонованих нею рішень. Ефективне управління не можливе без контролю і нагляду, що виступають основними способами забезпечення законності та дисципліни.

Питання розмежування і співвідношення контролю і нагляду має важливе як теоретичне, так і практичне значення. Проблема співвідношення полягає в тому, що в теорії права немає чітких критеріїв розмежування

контрольної і наглядової діяльності. Діюче законодавство не розмежовує ці поняття, а діяльність органів, які здійснюють контроль і нагляд часто пересікаються і дублюються.

Як зазначає О. Ф. Андрійко, контроль – це об'єктивна реальність розвитку соціальної системи. Він тією чи іншою мірою характерний для усякого суспільного ладу (Андрійко О. Ф. Державний контроль і тенденції його розвитку в умовах ринкових відносин // *Правова держава : міжвід. зб. наук. пр.* – К., 1993. – Вип.4. – С. 49-53).

На думку Є.В. Щоріної, адміністративний нагляд – це самостійна форма контролю, сутність якої одна, незалежно від того, яким органом контроль здійснюється. Адміністративний нагляд не може бути пов'язаний із втручанням у діяльність піднаглядного об'єкта чи органу управління, а у випадках, коли таке втручання є, нагляд поступається місцем контролю. (Шорина Е.В. Контроль за деятельностью государственного управления в СССР. – М., – С.255).

Нагляд як відмінний від контролю організаційно-правовий спосіб забезпечення законності й державної дисципліни у сфері адміністративно-правового регулювання є особливою специфічною формою діяльності відповідних державних органів, спрямованою на систематичне спостереження за діяльністю суб'єктів управлінських адміністративно-правових відносин з метою перевірки відповідності їх рішень і дій нормам законодавства (Собакаръ А. О. Співвідношення контролю та нагляду як функцій публічного управління // *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності* – 2010. – № 2 – С.61).

Так, Ф.С. Разаренов вбачає відмінності повноважень органів внутрішнього спеціального контролю від повноважень органів адміністративного нагляду в обсязі прав, наданих цим органам (Разаренов Ф.С. О сущности и значении административного надзора в советском государственном управлении // *Вопросы административного права на современном этапе* – М., 1963. – С.75-78).

На відміну від точки зору Ф.С. Разаренова, який вважав, що наглядові органи не володіють правом втручатися в адміністративну діяльність об'єктів перевірки, М.С. Студенікіна виходить з того, що для нагляду характерно обмежене втручання в сферу діяльності об'єктів нагляду (Студеникина М. С. Государственный и общественный контроль в СССР – М., 1970. – С.180).

Доцільним у справі відмежування понять «контроль» та «нагляд» буде взяти за основу міркування В. М. Гаращука, на думку якого, «втручання в оперативну діяльність підконтрольного органу та право самостійно притягувати винних осіб до правової відповідальності і є основною відзнакою контролю від нагляду» (Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ...д-ра. юрид.

наук : 12.00.07 / В. М. Гаращук ; Нац. юрид. академія ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2003. – С. 77-78).

При розмежуванні цих двох понять основна проблема полягає в тому, що вчені беруть за основу різні критерії (чи то глибину контрольної діяльності, чи можливість скасування рішення підконтрольної структури тощо).

Найбільш вагомими ознаками, які відрізняють контроль від нагляду є:

- Ціль діяльності контрольних і наглядових органів – виявлення законності і доцільності. Діяльність об'єктів нагляду оцінюють тільки з точки зору законності. Органи контролю можуть проводити перевірку підконтрольних об'єктів як з точки зору законності його дій, так і з точки зору їх доцільності.

- Питання втручання в оперативно-господарську і організаторську діяльність об'єктів контролю і нагляду. Більшість вчених вважає, що органи нагляду не втручаються в діяльність об'єктів нагляду, а контрольні органи своїми приписами впливають на діяльність підконтрольних об'єктів.

- Можливість застосування заходів впливу органами контролю і нагляду. Контрольна діяльність розуміється ширше, ніж наглядова. Це пов'язано з тим, що контроль включає в себе можливість не тільки наглядати за дотриманням законодавства і піднімати питання про усунення порушень, але і виправляти їх самостійно в межах наданої компетенції.

- Можливість притягнення винних до відповідальності і накладення санкцій. В ході проведення контролю можуть застосовуватися заходи впливу щодо осіб, вину яких доказано. Наглядова діяльність не пов'язана з їх застосуванням.

- Органи нагляду здійснюють свої повноваження щодо об'єктів, які їм організаційно не підлегли, органи контролю – в основному по відношенню організаційно підлеглих об'єктів.

На даний час адміністративно-правова наука не представила єдиний підхід для розуміння адміністративного контролю і нагляду, який би поєднувався з законодавчими положеннями, що встановлюють статус контрольно-наглядової діяльності. Важливість розмежування адміністративного контролю і нагляду полягає в необхідності окреслити межі втручання органів виконавчої влади в діяльність осіб, що не знаходяться в організаційній підлеглості цих органів. На відміну від контролю адміністративний нагляд дозволяє забезпечити дотримання правил, норм і стандартів непідлеглими суб'єктами. Саме тому важливо визначити, хто і в яких випадках має право втручатися і вимагати доцільності дій і рішень, а хто – тільки перевіряти дотримання норм законодавства.